

Eduskunnan sivistysvaliokunnalle

Lausunto koskien varhaiskasvatustalain muuttamista

Viite: HE 224 / 2021 vp

Esityksessä ehdotetaan muutettavaksi varhaiskasvatustalain siten, että yksityisen päiväkotitoiminnan harjoittamisesta tulisi luvanvaraista. Yksityinen perhepäivähoito ja ryhmäperhepäivähoito säilyisivät edelleen ilmoitusmenettelyn piirissä. Esitys liittyy hallitusohjelman kirjaukseen, jossa todetaan: ”Yksityisten varhaiskasvatustaluiden on toimittava samoilla laadullisilla kriteereillä kuin julkisten. Yksityisten varhaiskasvatustaluiden tuottajien toiminta tulee olla luvanvaraista. Selvitetään, voidaanko voitontavoittelun rajoittaminen perusopetuksen tavoin ulottaa varhaiskasvatukseen.” (Hallitusohjelma, sivu 167)

Kiitämme kuulemispyynnöstä ja lausumme kunnioittaen seuraavaa.

Yleiset kommentit

Yleisenä näkemyksenään asiasta Hyvinvointiala HALI ry toteaa, että luvanvaraisuus on poikkeus, joka on perusteltava painavilla yhteiskunnallisilla perusteilla. Tämän esityksen osalta on vaikea löytää näitä painavia perusteluita tai esityksen yhteiskunnallisia hyötyjä.

Yksityinen varhaiskasvatus tapahtuu kuntien järjestämis- ja valvontavastuulla ja se muodostaa vain noin 20 % koko varhaiskasvatuksen kentästä. Yksityisen tuottamassa varhaiskasvatuksessa ei ole kyse esimerkiksi heikon asiakkaan suojelemisesta, kenenkään taloudellisen toimeentulon haittaamisesta tai terveyteen kohdistuvasta uhasta. Lisäksi asiakasperheet arvostavat yksityistä varhaiskasvatusta laadukkaana vaihtoehtona kunnalliselle palvelulle. Myös kunnat ovat halukkaita käyttämään yksityistä palvelua, jota osoittaa yksityisten osuuden jo pidempään jatkunut kasvu. Kaikki tämä osoittaa, että nykyinen ilmoitusjärjestelmä on ollut toimiva ja epäkohtia ei ole ilmennyt eikä niitä ole osoitettu hallituksen esityksessäkään.

Esityksessä luvanvaraisuudesta ei ole kysymys haittojen ehkäisystä eikä siitä, että varhaiskasvatuksen osalta olisi tarpeen lisätä nimenomaan valtion valvontaa. Eri osapuolet ovat useaan otteeseen todenneet, että suomalainen varhaiskasvatus on kansainvälisestikin vertailtuna laadullisesti korkeatasoista.

Varhaiskasvatuksen lupajärjestelmä tarkoittaisi valtion valvontamekanismin luomista jo olemassa olevien mekanismien lisäksi. Nykyinen ilmoitusmenettely vastaa jo nyt sisällöllisesti esitettyä lupajärjestelmää ja ilmoitusmenettelyssä viranomaiselle on toimitettava samat tiedot kuin lupamenettelyssä. Kuten hallituksen esityksessäkin todetaan, perustuisi luvan myöntäminen sidottuun oikeusharkintaan, eikä lupaviranomaisella olisi harkintaa luvan myöntämisessä, jos laissa säädetyt edellytykset täyttyvät. Luvan oikeusvaikutuksena olisi siis käytännössä vain se, että pieni osa kaikista palveluntuottajista merkittäisiin uuteen perustettavaan rekisteriin yksityisten ollessa rekisterissä ja julkisten yksiköiden ollessa sen ulkopuolella. Muistutamme, että aluehallintovirasto tutkii jo nyt palveluntuottajan yleiset edellytykset.

Ehdotus pirstaloi hallintoa ja lisää kustannuksia

Hallituksen esityksen yhtenä perusteluna on, että luvanvaraisuudella yhtenäistettäisiin sääntelyä perusopetusta koskevan lainsäädännön kanssa. Tämän osalta Hyvinvointiala HALI ry toteaa, että perusopetus ja varhaiskasvatus ovat toiminnallisesti ja substanssiltaan toisistaan merkittävästi poikkeavia. Perusopetuksen lupien kohdalla on kyse järjestämisluvasta, kun taas esityksen mukaisissa luissa olisi kysymys toimiluvista. Esitys ei siis lisää tavoitteena olevaa hallinnollista yhdenmukaisuutta kuten ministeriön tilaamassa ns. Tuorin raportissakin todettiin.

Huomionarvoista on myös se, että esityksen mukaisen lupajärjestelmän tullessa voimaan vuoden 2023 alusta, tulee todennäköisesti muu lupahallinto esimerkiksi sosiaali- ja terveydenhuollon osalta siirtymään valtion keskitetyn lupahallinnon piiriin. Nyt käsillä olevan esityksen mukaan luvan myöntäisi hakemuksesta aluehallintovirasto ja lupaviranomaisen tehtävät ehdotetaan keskitettäväksi yhteen aluehallintovirastoon.

Aluehallintovirastot ovat puolestaan esittäneet, että lupaviranomaisen tehtävät keskitettäisiin vain usean aluehallintoviraston alueelle toimivien palvelunjärjestäjien ja tuottajien osalta. Päätöksen asiasta tekee valtiovarainministeriö. Lakiehdotuksessa ei kuitenkaan ehdoteta keskitettäväksi varhaiskasvatuksen alueellisen suunnittelun, ohjauksen ja valvonnan tehtäviä, vaan nämä säilyisivät ennallaan.

Voidaan siis perustellusti kysyä merkitseekö tämä lakiesitys kokonaisuutenaan arvioiden valtion lupahallinnon lisääntyvää pirstaloitumista ja mutkistumista? Lisäksi kiinnitämme valiokunnan huomiota siihen, että edes valvontaa suorittavien tahojen kesken ei ole löydetty valmisteluvaiheessa yksimielisyyttä lupahallinnon toteuttamistavasta.

Esitetyllä lupajärjestelmällä on varhaiskasvatuksen julkisia kustannuksia lisäävä vaikutus. Esitys lisää viranomaistyötä ja tuo mukanaan lupamaksut yksityisille

toimijoille. Koska varhaiskasvatus on lähes kokonaan julkisin varoin rahoitettua tuottipa sitä julkinen tai yksityinen, on seurauksena se, että em. lupamaksut tulevat lisättäväksi kuntien maksamiin korvauksiin ja palveluseleiden arvoihin.

Yksityiselle ja julkiselle palveluntuotannolle pitää asettaa samat reunaehdot

Hyvinvointiala HALI ry edellyttää, että esityksessä tarkastellaan sekä julkista että yksityistä varhaiskasvatusta kokonaisuutena siitä näkökulmasta, että noudatettavaksi tulevat samat määräykset kaikkien osalta ja että palvelun ja toiminnan valvonta on yhdenmukaista tuottajatahosta riippumatta.

Esityksen mukaan luvanvaraisuuden tavoitteena on varmistaa varhaiskasvatuksen laatua ja palvelun lain mukaista toteutusta sekä vahvistaa yksityisen varhaiskasvatuksen ennakkollista valvontaa. Laadun edistäminen ei voi tapahtua tehokkaasti jos lain vaikutukset kohdistuvat vain 20 %:iin toimintaa? Tämä siitakin huolimatta, että esimerkiksi pääkaupunkiseudun laajoissa varhaiskasvatuksen systemaattisesti toistetuissa laatuselvityksissä, on yksityinen varhaiskasvatus arvioitu jatkuvasti hieman laadukkaammaksi kuin vastaava julkinen palvelu (vrt. esimerkiksi Helsingin kaupungin selvitykset).

Yksityisen hoidon tuen ja palvelusetelitoiminnan osalta tuottajan on oltava kuntaan yhteydessä ja toiminta tapahtuu läheisessä yhteistyössä kunnan kanssa. Tämä kokonaisuus jää esityksessä epäselväksi. Hyvinvointiala HALI ry edellyttää, että esityksessä tarkastellaan sekä julkista että yksityistä varhaiskasvatusta kokonaisuutena siitä näkökulmasta, että noudatettavaksi tulevat samat määräykset kaikkien osalta ja että palvelun ja toiminnan valvonta on yhdenmukaista tuottajatahosta riippumatta.

Jos laki säädetään, tulee toimeenpanon joustavuuteen kiinnittää erityistä huomiota

Jos luvan myöntää eri viranomainen (AVI) kuin palveluntilaaja (kunta), niin laissa on otettava selkeästi kantaa siihen, mikä on oletettu hakemusten käsittelyaika ja mitkä ovat ehdottomat määräajat tarvittavien tarkastusten suorittamiselle.

Huomattava merkitys on mm. sillä, että lupa saadaan päiväkotirakennuksen valmistumisesta kahden viikon aikana, kuten nyt. Perheiden varhaiskasvatuspalveluiden tarve alkaa usein elokuun alussa uuden toimintavuoden käynnistyessä. Jos päiväkoti ei voikaan käsittelyaikaan liittyvistä syistä aloittaa 1.8, asiasta aiheutuu merkittäviä toiminnallisia vaikeuksia ja taloudellisia lisäkustannuksia kunnalle ja asiakasperheille. On huomattavaa, että päiväkoteja perustetaan vain kunnan tarpeen mukaan ja kunnan tarpeesta on käyty neuvottelua hyvissä ajoin ennen päiväkodin rakentamisen aloittamista.

Mikäli lupajärjestelmä toteutetaan, tulee viranomaismenettelyiden joustavuuteen ja yksinkertaisuuteen kiinnittää erityistä huomioita tarpeettomien julkisten menojen lisäyksen vähentämiseksi. Käytännössä tulee siis huolehtia esimerkiksi siitä, että palveluiden tuottamiseen liittyvät yleiset edellytykset selvitetään ja tarkistetaan kunkin tuottajan kohdalla vain kerran ensimmäisen päiväkodin lupakäsittelyn yhteydessä.

Pykälän perustelujen mukaan palveluntuottajalla ei olisi velvollisuutta olla yhteydessä kuntaan lupaa haettaessa. Lupahakemukseen olisi kuitenkin jo lähtökohtaisesti liitettävä tiloihin liittyvät viranomaishyväksynät.

Edellisen perusteella kunnan ja aluehallintoviraston rooli sekoittuvat toimimattomalla tavalla. Jos lupamenettely toteutetaan, pitää lupaviranomaisen huolehtia tehtävistä kokonaisvaltaisesti. Aluehallintoviraston ja kunnan keskinäistä työnjakoa pitää edelleen selkiyttää käytännön näkökulmasta. Asiaa pitää harkita myös rahoituksen näkökulmasta; osa lupaviranomaiselle kuuluvista tehtävistä suoritettaisiin kunnan toimesta ilman, että niitä varten olisi esityksessä osoitettu määrärahoja. Varhaiskasvatuksen järjestämisvelvoite olisi kuitenkin edelleen kunnalla, mutta sillä ei olisi päätösvaltaa toteuttamisessa. Tämä tulee eittämättä vaikeuttamaan varhaiskasvatuksen laadun edistämistä ja vaikeuttaa perheiden valinnanmahdollisuuksia.

Esityksen mukaan kunnan tehtävänä olisi antaa neuvontaa ja ohjausta lupahakemukseen liittyen. Palveluntuottajalla ei kuitenkaan olisi mitään velvoitetta olla yhteydessä kuntaan. Tältä osin syntyy siis epäjatkumo. Asian tulisi olla linjassa kokonaisuuden kanssa ja lupahakemuksen tekemiseen liittyvä ohjauksen ja neuvonnan kuuluu olla lupaviranomaisen vastuulla.

Esityksen eräänä tavoitteena on estää sitä, että toimintaa ei voida aloittaa ennen kuin viranomaistarkastukset on tehty. Jos tätä pidetään tarpeellisena täsmennyksenä, niin se voidaan lisätä nykyiseen ilmoitusmenettelyyn ilman että toimivaa järjestelmää muutetaan kokonaisuudessaan.

Ohjaako lapsen etu lakiuudistusta?

Esityksen eräänä ideologisena perusteluna on lasten keskinäisen tasavertaisuuden lisääminen. Esityksessä väitetään että perheiden mahdollisuudet osallistua varhaiskasvatukseen riippuisivat siitä, mikä on perheen tulotaso. Tämä on hatara perustelu nykytilanteessa, jossa kokoaikainen varhaiskasvatus on jo subjektiivinen oikeus ja asiakkaalla on aina tilanteen niin edellyttäessä mahdollisuus maksuttomaan kunnalliseen varhaiskasvatukseen.

Jotta uudistus on perusteltua toteuttaa, tulee sen parantaa nykytilaa. Avoimeksi jää, että miten uudistus, joka kohdistuu vain 20 % toimintaa, voisi parantaa kokonaisjärjestelmää lapsen edun näkökulmasta?

On mahdollista, että nyt kyseessä oleva hallinnon taakan lisääntyminen on ”viimeinen pisara” pienille, yhdistysmuotoisille toimijoille ja pienille osakeyhtiöille. Tämä merkitsisi varhaiskasvatuksen monimuotoisuuden merkittävää kaventumista.

Kuntien pitää siis varautua oman varhaiskasvatuksessa olevan lapsimääränsä ja sen vaatiman ammattihenkilöstön lisäämiseen lain mahdollisesti voimaan tullessa. Uusien työntekijöiden löytäminen kuntiin jo nykyiselläänkin haasteellisessa tilanteessa on vaikeaa. Lakimuutos voi lisätä näin myös uusien päiväkotirakennusten rakentamisen tarvetta kunnissa, sillä vaikka lapsimäärä vähenee on varhaiskasvatukseen osallistumisaste viime vuosina noussut. Kysymyksenalaista on, onko kunnilla mahdollisuus näihin uusiin investointeihin?

Muut toimeenpanoon liittyvät kommentit

Luvassa ei voida edellyttää koko henkilöstön nimeämistä ennen toiminnan aloitusta, sillä se ei ole käytännössä mahdollista. Sekä julkinen että yksityinen toimija aloittaa useimmiten vajaalla toiminnalla ja lapsiryhmät täyttyvät vähitellen sekä pienissä että suurissa päiväkodeissa. Luvan pitää perustua lasten ja varhaiskasvattajien oikealle, lain määrittelemälle suhdeluvulle, jossa tapahtuu muutoksia toiminnan kasvaessa.

Lupa pitää myöntää rakennusluvan ja muiden viranomaisten määrittämien paikkalukujen mukaisesti; rakennusluvista on huomioitu päiväkotitilan neliöt suhteessa lapsimäärään, ilmanvaihto, piha yms. alueet ja toiminnot. Toiminta ei yleensä käynnisty täydellä lapsimäärällä heti olipa kyseessä julkinen tai yksityinen päiväkotitoiminta. Kiinnitämme valiokunnan huomiota siihen, että samat rakennustekniset määräykset ja viranomaismääräykset tulee toteutua myös julkisten päiväkotien osalta ja niitä tulee valvoa nykyistä tehokkammin.

Esityksen mukaan luotaisiin yksi tuottajarekisteri, jota hallinnoi yksi viranomainen. Toimilupa tulee myöntää toiminnan harjoittajan y-tunnuksen mukaan, ei toimipaikkakohtaisesti.

Lopuksi

Hyvinvointiala HALI ry esittää, että esitetyn kaltaisen uuden järjestelmän luomisen sijasta käytettävissä olevat resurssit käytetään nykyjärjestelmän kehittämiseen. Esimerkiksi palvelusetelijärjestelmän toteuttamisen lainmukaisuutta pitää selvittää siltä osin, että kunnat ovat jättäneet palvelusetelin arvoja korottamatta kustannusnousuja vastaavaksi. Kyseinen edellytys palvelusetelin arvon kohtuullisuudesta ja muutoksista kustannusnousuja vastaavasti sisältyy palvelusetelilain 7 §:ään kuten eduskunnan oikeusasiamieskin on ratkaisussaan 30.10.2021 todennut. Toinen merkittävä

kehittämiskohta on julkisen varhaiskasvatustoiminnan valvonnan saattaminen ajanmukaiselle tasolle. Kunta ei voi istua asiassa kahdella jakkaralla ja ikään kuin käytännössä valvoa itse omaa toimintaansa.

Ehdotettu laki on tarkoitettu tulemaan voimaan 1.1.2023. Esityksessä säädettäisiin jo rekisteröityjen palveluntuottajien siirtymäajasta 31.12.2025 saakka. Tästä poiketen Hyvinvointiala HALI ry ehdottaa, että lupajärjestelmä otettaisiin - mikäli siihen ylipäättään päädytään - käyttöön yhtä aikaa henkilöstön pätevyyteen liittyvien muutosten yhteydessä vuonna 2030. Pitkä siirtymäaika mahdollistaisi sen, että lupajärjestelmän piiriin voidaan sisällyttää myös kunnalliset varhaiskasvatusyksiköt ja varautua uuden järjestelmän aiheuttamaan taloudelliseen ja hallinnolliseen taakkaan.

Annamme mielellämme lausuntoon liittyviä lisätietoja, yhteyshenkilömme on johtava elinkeinoasiantuntija Aino Närkki, 0400 436 438.

Ulla-Maija Rajakangas

Toimitusjohtaja
Hyvinvointiala HALI ry